Uitvoeringstoets
Proactieve dienstverlening

Deel A – Wetsvoorstel en Memorie van Toelichting

Versie 1.0

Auteurs: John Sietinga, Mark van Dam

© VNG Realisatie, Den Haag, mei 2024

Managementsamenvatting

In de periode van februari tot en met mei 2024 heeft VNG Realisatie een uitvoeringstoets gedaan van het wetsvoorstel Proactieve dienstverlening SZW en de bijbehorende Memorie van Toelichting. Deze uitvoeringstoets is deel A van een gefaseerde uitvoeringstoets en geeft op hoofdlijnen de impact van het wetsvoorstel weer. Op een later moment wordt deel B van de uitvoeringstoets uitgevoerd, op de lagere regelgeving bij het wetsvoorstel. In deel B zal de impact meer in detail in beeld gebracht worden.

Gemeenten verwelkomen een wetsvoorstel voor proactieve dienstverlening

Het algemene beeld dat uit deze uitvoeringstoets naar voren komt is, dat gemeenten een wetsvoorstel voor proactieve dienstverlening verwelkomen. Veel gemeenten proberen in de huidige situatie al het niet-gebruik van regelingen terug te dringen door inwoners te wijzen op regelingen waar zij mogelijk recht op hebben. Zij lopen hierbij echter tegen (juridische) belemmeringen aan. Een wetsvoorstel dat de mogelijkheden voor het toepassen van proactieve dienstverlening vergroot is voor veel gemeenten dan ook wenselijk.

Met het huidige wetsvoorstel zien gemeenten ook mogelijkheden om proactieve dienstverlening breder te gaan toepassen. Hoewel veel details nog uitgewerkt moeten worden in de lagere regelgeving, lijkt het wetsvoorstel binnen de scope van de Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz en in de samenwerking met de andere SUWI-partijen nieuwe mogelijkheden te bieden.

Gemeenten zien echter ook beperkingen aan het wetsvoorstel en belangrijke aandachtspunten voor de verdere uitwerking.

Afbakening bij SUWI-partijen is te smal

Gemeenten zijn van mening dat de afbakening van het wetsvoorstel tot de SUWI-partijen te smal is. Hoewel UWV en SVB voor gemeenten belangrijke partijen zijn in het kader van proactieve dienstverlening, geven gemeenten aan in bepaalde gevallen ook specifieke (inkomens)gegevens nodig te hebben van andere partijen om te kunnen bepalen of een huishouden mogelijk recht heeft op een regeling. Gemeenten noemen met name de Belastingdienst en DUO als belangrijke partijen meegenomen zouden moeten worden in dit wetsvoorstel.

Daarnaast is voor gemeenten onduidelijk welke interne gegevensuitwisseling mogelijk gemaakt wordt door dit wetsvoorstel. Gemeenten zouden ook graag gegevens uitwisselen tussen verschillende afdelingen binnen de gemeente. Met name waar de wettelijke grondslag voor de taken van deze afdelingen verschillend is, is het voor gemeenten onduidelijk wat hierin mogelijk is.

VNG Realisatie
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

Gemeenten noemen hierbij onder andere de Gemeentewet (waar bijvoorbeeld bepaalde onderdelen van gemeentelijke stadspassen onder hangen), de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, de Wmo en de Jeugdwet. Voor gemeenten is het wenselijk dat het wetsvoorstel duidelijkheid biedt over de mogelijkheden van interne gegevensuitwisseling en waar nodig de ontbrekende grondslagen hiervoor levert.

Ook de uitwisseling met andere derde partijen, bijvoorbeeld gesubsidieerde ketenpartners zoals Stichting Leergeld en de Voedselbank, is wenselijk om de huishoudens in beeld te krijgen die geen gebruik maken van een gemeentelijke uitkering of voorziening.

Behoefte aan ambtshalve verstrekken waar mogelijk

Het wetsvoorstel maakt het ambtshalve verstrekken van regelingen op dit moment niet mogelijk. Veel gemeenten zien dit als gemiste kans. Ambtshalve verstrekken is zeker niet bij alle regelingen mogelijk. Vooral wanneer een regeling gebaseerd is op meerdere en/of complexere criteria, is een uitgebreidere individuele toetsing nodig. Maar gemeenten zien mogelijkheden om vooral bij regelingen die gebaseerd zijn op enkelvoudige criteria (bijvoorbeeld alleen op de hoogte van inkomen en/of vermogen) ambtshalve verstrekking mogelijk te maken. Het wetsvoorstel zou hiervoor dan wel de juridische mogelijkheid moeten creëren.

Ambtshalve verstrekken kan volgens gemeenten zowel bijdragen aan de effectiviteit als de efficiëntie van proactieve dienstverlening. Een aantal gemeenten heeft reeds ervaring opgedaan met het versturen van volledig voor-ingevulde aanvraagforumlieren naar huishoudens die recht hebben op een regeling waar zij nog geen gebruik van maken. Deze huishoudens hoeven het aanvraagformulier in dit geval alleen nog te ondertekenen en terug te sturen. Uit de ervaringscijfers van deze gemeenten blijkt dat tussen de 30 en 50 procent van de huishoudens hier geen gebruik van maakt. Dit zou betekenen dat ambtshalve verstrekken de effectiviteit van proactieve dienstverlening zou kunnen vergroten omdat hiermee ook deze inwoners bereikt worden. Deel B van de uitvoeringstoets geeft hierin mogelijk meer inzicht.

Ook qua efficiëntie kan ambtshalve verstrekken voordelen opleveren. Als de gegevensuitwisseling goed ingericht is, kan dit proces grotendeels geautomatiseerd worden. Dit betekent dat er minder handelingen van medewerkers nodig zijn dan wanneer ambtshalve verstrekken niet mogelijk is. Medewerkers moeten dan immers nog contact opnemen met huishoudens, herinneringen sturen en de ingevulde formulieren in behandeling nemen. Ook hier is dus winst te behalen.

Gemeenten zouden om deze redenen graag zien dat het wetsvoorstel de juridische mogelijkheid biedt om ambtshalve te verstrekken. In combinatie hiermee is het belangrijk dat nader onderzocht wordt voor welke regelingen dit in de praktijk ook realiseerbaar is en wat hiervoor nodig is.

VNG Realisatie
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

VNG Realisatie

Aandacht voor organisatie en ICT is cruciaal

Gemeenten wijzen erop dat een juridisch basis voor proactieve dienstverlening weliswaar nodig is, maar niet voldoende om proactieve dienstverlening mogelijk en uitvoerbaar te maken. Aandacht voor organisatie en ICT is ook cruciaal. Hierbij noemen gemeenten specifiek een aantal punten:

- Er zullen goede samenwerkingsafspraken gemaakt moeten worden tussen de verschillende partijen die gegevens gaan uitwisselen ten behoeve van proactieve dienstverlening. Met het huidige wetsvoorstel gaat het hierbij dus om UWV, SVB en gemeenten, en zoals gewenst ook andere partijen. Het gaat hierbij om afspraken over de wijze van gegevensuitwisseling, de gezamenlijke werkprocessen en de wijze van onderlinge communicatie.
- Goede ICT-ondersteuning is cruciaal om proactieve dienstverlening goed uitvoerbaar te maken. Processen dienen zoveel mogelijk geautomatiseerd te worden. Dit beperkt de personele impact die dit wetsvoorstel heeft voor gemeenten. Gemeenten hebben hierbij ondersteuning nodig. De softwareleveranciers spelen hierbij voor gemeenten een belangrijke rol. Op het moment dat de lagere regelgeving meer duidelijkheid biedt over de concrete mogelijkheden die de wet biedt, is het belangrijk om met de softwareleveranciers te kijken wat hierbij mogelijk en nodig is.
- Om breed proactieve dienstverlening mogelijk te maken, is ook van belang dat definities en criteria zoveel mogelijk geüniformeerd worden. Wanneer definities van bijvoorbeeld begrippen als 'inkomen' of 'vermogen', of de gehanteerde grenswaarden, verschillen per regeling, dan bemoeilijkt dit het proces van proactieve dienstverlening.

In het licht van bovengenoemde aandachtspunten vragen gemeenten zich af of de huidige inrichting van het wetsvoorstel als kan-bepaling een logische keuze is. Enerzijds biedt een kan-bepaling gemeenten de ruimte om eigen beleidskeuzes te maken. Anderzijds voorkomt een verplichting verschillen in dienstverlening tussen gemeenten (beter uitlegbaar aan inwoners) en biedt het meer mogelijkheden om processen te standaardiseren en te automatiseren. Tegelijkertijd is standaardisatie en automatisering een absolute randvoorwaarde voor gemeenten om een verplichte proactieve dienstverlening ook waar te kunnen maken.

Voldoende tijd en middelen voor implementatie en een goede planning zijn nodig

Met het oog op de implementatie van het wetsvoorstel wijzen gemeenten op het belang van voldoende tijd en middelen voor de inrichting van met name de organisatie en ICT. Het wetsvoorstel biedt een juridische basis, maar om daadwerkelijk tot uitvoering van proactieve dienstverlening over te gaan is het ook van belang dat voldoende geïnvesteerd wordt in het maken van samenwerkingsafspraken, het inrichten van werkprocessen en het ontwikkelen van goede ICT-ondersteuning. De impact op de uitvoeringskosten zal afhangen van de mate waarin proactieve dienstverlening kan worden geautomatiseerd, de mate waarin gemeenten hierin worden

VNG Realisatie
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

ondersteund en de mate waarin hierin kan worden samengewerkt met het UWV en de SVB. Gemeenten vinden het belangrijk dat er een goede monitoring plaatsvindt of de programmabudgetten (BUIG-budget en Gemeentefonds) die zij ontvangen voor de uitvoering afdoende zijn om de eventuele meerkosten op te kunnen vangen.

Gemeenten hechten daarbij ook belang aan een duidelijke planning, zodat zij weten wat wanneer van hen verwacht wordt. Sommige stappen zullen meer tijd vragen, maar andere stappen kunnen al wel sneller gezet worden (het 'laaghangend fruit'). Duidelijkheid hierover voor alle gemeenten en andere betrokken partijen is van groot belang. Landelijke coördinatie hierop is en blijft dan ook gewenst.

VNG Realisatie
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

Inhoudsopgave

1. Inleiding 8
   1.1. Achtergrond 8
   1.2. Doel en vraagstelling 9
   1.3. Onderzoeksafbakening (scope) 9
   1.4. Aanpak 10
   1.5. Leeswijzer 10
2. Wat is proactieve dienstverlening? 12
   2.1. Doel van proactieve dienstverlening 12
   2.2. Definitie van proactieve dienstverlening 12
   2.3. De doelgroep van proactieve dienstverlening 13
   2.4. Verschillende regelingen en voorzieningen 13
3. Het wetsvoorstel Proactieve dienstverlening SZW 17
   3.1. Huidige situatie 17
   3.2. Toekomstige situatie 21
4. Impact voor gemeenten 27
   4.1. Primair proces 27
   4.2. Organisatie 28
   4.3. Beleid 29
   4.4. Personele impact 29
   4.5. Informatie en ICT 30
   4.6. Financiële impact 31
   4.7. Communicatie 32
   4.8. Bezwaar en beroep 33
5. Conclusies 34
   5.1. Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de nieuwe regelgeving? 34

VNG Realisatie
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

5.2. Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie? 35
5.3. Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering? 35
5.4. Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze wijziging van de regelgeving verbonden? 37
5.5. Wat zijn de verwachte effecten van de gewijzigde regelgeving? 38
5.6. Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's? 39
Bijlage A: Gesprekspartners 41

VNG Realisatie
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

Op verzoek van het Ministerie van SZW heeft VNG Realisatie een uitvoeringstoets gedaan op het wetsvoorstel Proactieve dienstverlening.

Het wetsvoorstel Proactieve dienstverlening legt in de Wet SUWI de bevoegdheid vast dat UWV, de SVB en gemeenten proactieve dienstverlening kunnen toepassen bij de uitvoering van hun wettelijke taken. De SUWI-partijen mogen voor proactieve dienstverlening persoonsgegevens verwerken. Het doel van proactieve dienstverlening is om het niet-gebruik van uitkeringen en voorzieningen te verminderen. Een bijkomend beoogd effect is betere persoonlijke dienstverlening.

Het conceptwetsvoorstel beschrijft het wettelijk kader voor proactieve dienstverlening op hoofdlijnen. Op verschillende aspecten wordt echter verwezen naar lagere regelgeving:

- Bij welke wet- en regelgeving en voorzieningen proactieve dienstverlening kan worden toegepast;
- Welke vorm van proactieve dienstverlening hierbij kan worden toegepast;
- Welke regels gelden voor de vormgeving van de samenwerking tussen UWV, SVB en gemeenten bij proactieve dienstverlening, waaronder over de inrichting en financiering van een fysiek en digitaal loket voor ondersteuning met informatie en advies ten behoeve van het versterken van de bestaanszekerheid en participatie, en het verkrijgen van een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van werk en inkomen;
- Welke regels gelden voor de inhoud en indiening van het jaarplan met begroting;
- Welke regels gelden voor de gegevensuitwisseling bij proactieve dienstverlening.

De bedoeling is dat deze aspecten uitgewerkt worden in een ministeriële regeling, die in de loop van 2024 in concept beschikbaar komt. Omdat de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel pas goed bepaald kan worden als ook de lagere regelgeving beschikbaar is, wordt de toets op uitvoerbaarheid gefaseerd uitgevoerd:

- Deel A is een toets op hoofdlijnen op basis van het nu voorliggende wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting;
- Deel B is een uitgebreidere uitvoeringstoets op basis van het wetsvoorstel inclusief lagere regelgeving.

VNG Realisatie
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

Deze rapportage betreft deel A, de toets op hoofdlijnen op het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting.

1.2. Doel en vraagstelling

Het doel van de uitvoeringstoets was om inzicht te geven in de uitvoerbaarheid en de impact van het wetsvoorstel voor gemeenten. Daarnaast geeft de uitvoeringstoets aanbevelingen voor een succesvolle implementatie van het wetsvoorstel bij gemeenten.

De onderzoeksvragen die in deze rapportage beantwoord worden, zijn:

1. Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door het wetsvoorstel?
2. Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?
3. Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
4. Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze wijziging van de regelgeving verbonden?
5. Wat zijn de verwachte effecten van de gewijzigde regelgeving?
6. Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

Aanvullend wordt in dit deel A ook antwoord gegeven op de vragen die in het verzoek om een uitvoeringstoets van SZW gesteld worden:

- Voor welke wet- en regelgeving en voorzieningen willen gemeenten proactieve dienstverlening toepassen en welke vormen van proactieve dienstverlening?
- Zijn gegevens nodig van andere organisaties dan UWV en SVB voor proactieve dienstverlening en welke gegevens?

De antwoorden op deze vragen dienen ook als input voor de lagere regelgeving die momenteel nog uitgewerkt wordt.

Een derde vraag, "Hoe kunnen UWV, SVB en gemeenten een gezamenlijk opt-out-register maken voor mensen die niet in het kader van proactieve dienstverlening benaderd willen worden?", is in overleg met SZW voor nu alsnog buiten scope geplaatst, omdat het voorstel voor dit opt-out-register eerst nog nader uitgewerkt wordt door SZW.

1.3. Onderzoeksafbakening (scope)

De uitvoeringstoets beperkt zich tot de impact voor gemeenten en wat nodig is voor een goede invoering bij gemeenten. Als onderdeel van de uitvoeringstoets zijn ook gesprekken gevoerd met

VNG Realisatie
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

relevante ketenpartners, maar de impact van het wetsvoorstel voor deze ketenpartners is buiten scope van deze uitvoeringstoets.

Ook biedt deze uitvoeringstoets geen uitgewerkt implementatieplan. Uiteraard geeft de analyse hier wel input voor, maar de analyse zelf is geen implementatieplan.

1.4. Aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van februari tot en met mei 2024. De kern van de uitvoeringstoets bestond uit twee analysesessies met een brede groep gemeenten. Deze sessies leverden een beeld op van de uitvoerbaarheid en impact van het wetsvoorstel.

De uitvoeringstoets is begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers vanuit het ministerie van SZW, Divosa, VNG en VNG Realisatie. De rol van de begeleidingscommissie bestond uit het begeleiden van het onderzoeksproces, het vaststellen van het plan van aanpak en het beoordelen van de bruikbaarheid van de uitkomsten van het onderzoek en de aanbevelingen voor eventuele vervolgstappen. De inhoudelijke beoordeling van de resultaten van de uitvoeringstoets was geen taak van de begeleidingscommissie.

Het onderzoek bestond uit drie fasen:

- De **inventarisatiefase** was gericht op verkenning en voorbereiding door middel van deskresearch en expertgesprekken. Dit resulteerde in een vastgesteld plan van aanpak en de uitwerking van gespreksonderwerpen voor de te houden analysesessies in een achtergronddocument.
- In de **analysefase** zijn twee online analysesessies georganiseerd, waaraan in totaal 29 deelnemers van 19 gemeenten en samenwerkingsverbanden hebben deelgenomen. In bijlage A is een overzicht van de deelnemende partijen opgenomen.
- In de **rapportagefase** zijn de resultaten van de uitvoeringstoets nogmaals schriftelijk voorgelegd aan de deelnemende gemeenten. De resultaten van de uitvoeringstoets zijn tot slot in voorliggende rapportage opgenomen.

1.5. Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 een beschrijving gegeven van proactieve dienstverlening en de gemeentelijke inkomensregelingen die mogelijk voor proactieve dienstverlening in aanmerking komen. Hoofdstuk 3 geeft nader inzicht in het wetsvoorstel. In hoofdstuk 4 wordt vervolgens de impact van het voorstel beschreven en de belangrijkste

VNG Realisatie
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

aandachtspunten voor de implementatie. Hoofdstuk 5 geeft tot slot de conclusies van deze uitvoeringstoets weer, door middel van beantwoording van de onderzoeksvragen.

VNG Realisatie
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

2. Wat is proactieve dienstverlening?

In dit hoofdstuk wordt een feitelijke beschrijving gegeven van wat onder proactieve dienstverlening verstaan wordt. Hierbij wordt aangesloten bij de definities zoals deze in het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting gehanteerd worden.

2.1. Doel van proactieve dienstverlening

Het doel van proactieve dienstverlening is dat iedereen de inkomensondersteuning krijgt waar hij of zij recht op heeft om zo het risico op geldzorgen, armoede en schulden te verkleinen en daarmee bestaanszekerheid te vergroten. Een van de doelen van de Wet SUWI is het bieden van financiële bestaanszekerheid. Hiertoe biedt de overheid op basis van materiewetten diverse inkomensondersteunende regelingen voor huishoudens die onvoldoende inkomen hebben om rond te kunnen komen. Er zijn echter huishoudens die wel recht hebben op deze regelingen, maar daar (deels) geen gebruik van maken. De oorzaak van niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen is veelal de ingewikkeldheid van het stelsel en onbekendheid met regelingen maar hangt ook samen met schaamte, wantrouwen in de overheid en angst om te moeten terugbetalen. Met proactieve dienstverlening wordt beoogd dit niet-gebruik terug te dringen.

2.2. Definitie van proactieve dienstverlening

Proactieve dienstverlening betreft diverse activiteiten van de overheid die eraan bijdragen dat huishoudens die nog geen gebruik maken van een of meerdere inkomensregelingen, terwijl zij er hoogstwaarschijnlijk wel recht op hebben, alsnog deze inkomensregeling(en) aanvragen. Proactieve dienstverlening richt zich op één of meer identificeerbare personen of huishoudens. Bij de activiteiten kan het gaan om drie componenten, namelijk:

1. Het door een bestuursorgaan doen van ***onderzoek*** om potentieel rechthebbenden op inkomensondersteuning te identificeren. Het onderzoek is vormvrij. Hierbij gaat het om het gericht verzamelen van informatie, het verwerken van persoonsgegevens, koppelen en verrijken van bestanden om huishoudens in beeld te krijgen die recht hebben op een regeling maar er geen gebruik van maken.

2. Het op diverse manieren in contact treden met deze potentieel rechthebbenden, om hen te ***informeren*** over regelingen waar zij (op basis van het hiervoor genoemde onderzoek) mogelijk recht op hebben. Het kan hierbij gaan om inwoners die nog geen gebruik maken van regelingen, maar ook om inwoners die een aanvraag doen voor een regeling waarbij zij geïnformeerd worden over andere regelingen waar zij waarschijnlijk recht op hebben.

VNG Realisatie
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

3. Het ***faciliteren*** van een zo eenvoudig mogelijk aanvraagproces voor inkomensregelingen voor deze inwoners.

2.3. De doelgroep van proactieve dienstverlening

De gemeentelijke doelgroep van proactieve dienstverlening zijn alle huishoudens die (hoogstwaarschijnlijk) recht hebben op een gemeentelijke inkomensregeling maar daar (nog) geen gebruik van maken. Dit zijn in eerst instantie particuliere huishoudens, echter ook voor kleine ondernemers en zzp-ers bieden gemeenten inkomensondersteuning, waar niet altijd gebruik van wordt gemaakt.

Een deel van deze huishoudens is al bij de gemeente bekend, omdat zij gebruik maken van een gemeentelijke inkomensregeling (bijvoorbeeld Algemene Bijstand) of een andere gemeentelijke voorziening. Een deel van de doelgroep is echter niet bekend bij de gemeente. De verwachting is dat deze huishoudens deels wel in beeld zijn bij (één van) de SUWI-partijen, echter deels ook niet bij de SUWI-partijen in beeld zijn. Met name (een deel van) de werkende armen zijn voor gemeenten moeilijk te bereiken. Ook zzp-ers zijn – hoewel door de Coronacrisis beter in beeld – voor gemeenten een moeilijk te bereiken groep.

2.4. Verschillende regelingen en voorzieningen

Het wetsvoorstel beoogt proactieve dienstverlening mogelijk te maken voor diverse uitkeringen. Een uitkering betreft inkomensondersteuning op grond van het socialezekerheidsstelsel zoals dit in diverse (materie)wetten en regelingen is geregeld. Het betreft:

- Diverse sociale voorzieningen (uitgevoerd door gemeenten, het UWV en de SVB)
- Volksverzekeringen (uitgevoerd door de SVB)
- Werknemersverzekeringen (uitgevoerd door het UWV)

Het wetsvoorstel maakt proactieve dienstverlening ook mogelijk voor inkomensondersteuning, niet zijnde uitkeringen. In eerste instantie noemt de Memorie van Toelichting voorzieningen voor particulieren zoals re-integratieondersteuning, voorzieningen om arbeid te kunnen (blijven) verrichten (denk aan mobiliteitshulpmiddelen), schuldhulpverlening of inkomensondersteuning in de vorm van goederen. Daarnaast wordt onder voorzieningen verstaan alle (financieel) ondersteunende regelingen voor bedrijven, werkgevers en andersoortige organisatie.

Gemeenten bieden een groot aantal uitkeringen en voorzieningen in het kader van inkomensondersteuning waarvan de belangrijkste zijn opgenomen in Tabel 1.

VNG Realisatie
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

Tabel 1. Belangrijkste uitkeringen en voorzieningen Gemeentelijke inkomensondersteuning[1]			
I. Uitvoering van landelijk vangnet (landelijk beleid).	**II. Aanvullende inkomensondersteuning (aanvullend lokaal beleid)**	**III. Gemeentelijke minimaregelingen (lokaal beleid)**	**IV. Inkomensondersteuning van gesubsidieerde ketenpartners (lokaal beleid)**
• Algemene bijstand. • Bijstand voor zelfstandigen (Bbz). • Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ). • Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW).	• Individueel maatwerk bijzondere bijstand[2] • Individuele inkomenstoeslag. • Energietoeslag (tijdelijk). • Studietoeslag. • Schuldhulpverlening.	• Stadspassen, meedoen regelingen, kortingen op sport, school, cultuur, kleding, etc. • Kind pakketten. • Kwijtschelding gemeentelijke lasten. • Tegemoetkoming Chronisch Zieken. • Collectieve zorgverzekering. • Vergoeding eigen bijdrage Wmo.	• Stichting Leergeld: (een fiets of laptop op aanvraag of schoolkosten). • Voedselbank • Jeugdfonds Sport en Cultuur.

Afhankelijk van de uitkering of voorziening gelden diverse voorwaarden of toegangscriteria. Hoewel het in beeld brengen van de diverse criteria voor toegang buiten de scope van deze uitvoeringstoets valt, is een globale analyse gemaakt van de toetsingscriteria.

[1] Participatiewet, Commissie Sociaal Minimum, Stimulansz, IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid
[2] Bijvoorbeeld voor medische kosten, kosten kinderopvang, kosten kapotte wasmachine of een onverwachte verhuizing.

VNG Realisatie
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

Uitvoering van landelijk vangnet (I)

Gemeenten voeren een deel van de landelijke sociale uitkeringen uit. Voor het vaststellen van het recht op deze uitkeringen zijn naast persoonsgegevens voornamelijk gegevens nodig over het inkomen, het vermogen van het huishouden en de samenstelling van het huishoudens. Daarnaast wordt, afhankelijk van de uitkering, gekeken naar eventuele schulden en voorliggende voorzieningen, waaronder die van het UWV en de SVB. Voor de uitkeringen voor ondernemers die de gemeente uitvoert zijn ook specifieke gegevens van de onderneming nodig.

Aanvullende inkomensondersteuning (II)

Naast het landelijk vangnet voeren gemeenten op basis van de Participatiewet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) een aantal aanvullende uitkeringen en voorzieningen uit. Binnen de kaders van genoemde wetten kunnen gemeenten hierbij aanvullend lokaal beleid formuleren.

Maatwerk vanuit de bijzondere bijstand kent geen vastomlijnde doelgroep. De gemeente kijkt naar de individuele situatie van de aanvrager (is er sprake is van noodzakelijke en bijzondere, onvoorziene kosten?) en de draagkracht van het huishouden voor deze kosten (wat kan de aanvrager zelf betalen?). De vergoeding is het deel dat de aanvrager zelf niet kan betalen.

Het recht op de individuele inkomenstoeslag wordt voornamelijk bepaald op basis van de periode dat het huishouden moet rondkomen van een laag inkomen. Daarnaast dient er weinig kans te zijn om de inkomenspositie te verbeteren.

Studenten met een medische beperking komen in aanmerking voor studietoeslag als zij studiefinanciering of een basistoelage als tegemoetkoming voor scholieren ontvangen en geen recht hebben op een Wajong-uitkering.

Schuldhulpverlening kent geen inkomensvoorwaarden en is in principe toegankelijk voor alle Nederlanders of mensen met een verblijfsstatus.

Gemeentelijke minimaregelingen (III)

Voor de meeste gemeentelijke minimaregelingen zijn inkomen en vermogen de belangrijkste beoordelingscriteria. Voor enkele regelingen zijn ook medische gegevens of Wmo gegevens nodig om vast te kunnen stellen of iemand hier recht op heeft. De Leidraad Invordering (Artikel 26) is de basisregeling voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Voor het bepalen van het recht op kwijtschelding van gemeentelijke belastingen kijken gemeenten onder andere naar inkomen (lokale inkomensgrens) en vermogen (vermogensgrens is lager dan die bij de bijstand wordt gehanteerd).

VNG Realisatie
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

Inkomensondersteuning van gesubsidieerde ketenpartners (IV)

Gemeenten subsidiëren diverse initiatieven die zich richten op armoedebestrijding. Hier zijn slechts enkele bekende initiatieven opgenomen. Of iemand gebruik kan maken van ondersteuning door een van de ketenpartners is meestal afhankelijk van het inkomen en de samenstelling van het huishouden. De Voedselbank kijkt specifiek naar het bedrag dat het huishouden maandelijks overhoudt om van te kunnen leven.

VNG Realisatie
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

3. Het wetsvoorstel Proactieve dienstverlening SZW

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het wetsvoorstel Proactieve dienstverlening SZW. In paragraaf 3.1 wordt eerst de huidige situatie bij gemeenten beschreven: wat kunnen gemeenten momenteel al doen aan proactieve dienstverlening en wat doen zij momenteel in de praktijk al? In paragraaf 3.2 wordt vervolgens de toekomstige situatie beschreven: welke nieuwe wettelijke mogelijkheden krijgen gemeenten door het wetsvoorstel?

3.1. Huidige situatie

3.1.1. Welke wettelijke mogelijkheden en beperkingen hebben gemeenten nu?

Op dit moment is er geen expliciete structurele grondslag voor proactieve dienstverlening zoals dit is gedefinieerd in het wetsvoorstel. Om vast te stellen wat gemeenten mogen en niet mogen kunnen zij zich in de huidige situatie baseren op artikel 5 van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), de materiewetten (Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz) en de Wet SUWI.

Gemeenten mogen persoonsgegevens in beginsel alleen verwerken voor de specifiek in de wet omschreven taak. En dus niet voor (de uitvoering van) andere doeleinden en/of taken. Daarnaast mogen gemeenten hiertoe niet meer gegevens opvragen en gebruiken dan noodzakelijk.

Voor wat betreft inkomensondersteuning is de gemeentelijke wettelijke taak vastgelegd in de Participatiewet, Bbz, IOAW en IOAZ. Hierbij gaat het onder andere om het vaststellen van het recht op een uitkering of voorziening ná een aanvraag. Alleen voor het behandelen van een aanvraag mag de gemeente zelf de benodigde gegevens opvragen bij de aanvrager en gebruik maken van de voor de aanvraag noodzakelijke gegevens die bekend zijn bij een andere SUWI-partij: UWV en SVB (Artikel 62 Wet Suwi)[3]. Deze gegevens zijn beschikbaar via het Inlichtingenbureau/Suwinet.

[3] Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, de Sociale verzekeringsbank en de colleges van burgemeester en wethouders verstrekken elkaar uit eigen beweging en op verzoek, kosteloos, alle gegevens en inlichtingen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de taken die bij of krachtens deze wet of enige andere wet aan het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, de Sociale verzekeringsbank en bij of

VNG Realisatie
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

Proactieve dienstverlening is vooralsnog geen wettelijke taak. Gemeenten hebben vóór het indienen van een aanvraag geen expliciete bevoegdheid om hierover gericht (persoonlijk) met een mogelijk rechthebbende in contact te treden. Daarom hebben gemeenten ook niet de bevoegdheid om hierover persoonsgegevens te verzamelen en te verwerken en te onderzoeken wie er mogelijk recht heeft op een uitkering of voorziening.

Wat mag nu al wel?

- Voor huishoudens die al gebruik maken van gemeentelijke inkomensondersteuning is het binnen het regime van de Participatiewet, IOAZ, IOAW en Bbz impliciet mogelijk dat gemeenten op basis van eigen gegevens en gegevens die zij via het Inlichtingenbureau kunnen inzien, onderzoeken of deze huishoudens ook recht hebben op een andere gemeentelijke inkomensregeling. Echter omdat een expliciete grondslag ontbreekt, leidt dit soms tot twijfel en terughoudend bij gemeenten om dit te doen.
- Gemeenten morgen op dit moment een uitkering of voorziening op basis van eigen gegevens en gegevens van Suwi-partijen (Suwinet) prolongeren.

Wat mag nu niet?

- Wanneer iemand die nog niet in beeld is bij de gemeente voor de eerste keer een aanvraag indient voor een inkomensregeling, is het de gemeente niet toegestaan proactief na te gaan of deze persoon ook recht heeft op ander (gemeentelijke) inkomensregelingen.
- Gemeenten mogen inwoners en huishoudens die gebruik maken van een gemeentelijke inkomensregeling op basis van de hiervoor benodigde gegevens op dit moment niet proactief benaderen voor bijvoorbeeld schulddienstverlening, een Wmo voorziening of hulp vanuit de Jeugdzorg.
- Gemeenten mogen niet onderzoeken of huishoudens die gebruik maken van een Wmo voorziening, jeugdvoorziening of schulddienstverlening ook recht hebben op inkomensondersteuning.
- Gemeenten mogen geen gegevens analyseren van het UWV en SVB van personen of huishoudens die nog geen gebruik maken van een gemeentelijke inkomensregeling.
- Gemeenten en lokale of regionale ketenpartners mogen onderling geen gegevens uitwisselen met het oog op proactieve dienstverlening.

---

krachtens de Participatiewet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening of bij of krachtens andere wetten aan de colleges van burgemeester en wethouders zijn opgedragen, voor zover dit voortvloeit uit de samenwerking, bedoeld in artikel 9

VNG Realisatie
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

- Ambtshalve verstrekken van een uitkering of voorziening is niet toegestaan (met uitzondering van vormen van categoriale bijzondere bijstand).

3.1.2. Wat doen gemeenten al?

Uit de interviews blijkt dat gemeenten diverse activiteiten ondernemen die als proactieve dienstverlening gezien kunnen worden. Gemeenten passen deze toe bij de inwoners die al gebruik maken van een gemeentelijke inkomensregeling. Voor de huishoudens die nog geen gebruik maken van een uitkering of voorziening vanuit de Participatiewet, kunnen gemeenten hen slechts trachten te bereiken met algemene communicatie. Deze algemene communicatie wordt in het wetsvoorstel, en dus ook in deze rapportage, niet gezien als proactieve dienstverlening. Bij proactieve dienstverlening gaat het om individuele benadering van huishoudens op basis van een inschatting of analyse van hun individuele situatie. We beschrijven enkele voorbeelden.

Onderzoek

- Sommige gemeenten analyseren hun eigen bestanden, voeren interne bestandskoppelingen uit en maken gebruik van toepassingen die het Inlichtingenbureau biedt om hiermee te onderzoeken of sprake is van niet-gebruik bij inwoners.

In contact treden en informeren

- Huishoudens die al gebruik maken van een inkomensregeling gericht informeren over het bestaan van andere gemeentelijke inkomensregelingen en bijvoorbeeld toeslagen, waar zij waarschijnlijk recht op hebben. Deze informatie wordt verstrekt per mail, brief, tijdens gesprekken met consulenten of bij beschikkingen.
- Huishoudens met een betalingsachterstand, incasso of die in beeld zijn bij de vroegsignalering van schulden persoonlijk informeren over het bestaan van inkomensregelingen.

Faciliteren aanvraag

- Een verkorte aanvraag of het ambtshalve prolongeren van een uitkering of voorziening nadat deze de eerste keer is aangevraagd. Herbeoordelingen vinden plaats gebruikmakend van gegevens die de gemeente via het Inlichtingenbureau kan inzien.
- Het versturen van een voor-ingevuld aanvraagformulier, bijvoorbeeld voor de aanvraag van de individuele inkomenstoeslag, aan huishoudens die gebruik maken van algemene bijstand. Deze huishoudens hoeven het formulier alleen maar te ondertekenen en terug te sturen.
- Een verkorte aanvraag voor bijstandsgerechtigden wanneer zij een andere gemeentelijke regeling aanvragen.

VNG Realisatie
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

- Het ambtshalve toekennen waar dat mogelijk is. Sommige gemeenten kennen bijvoorbeeld de individuele inkomenstoeslag automatisch toe aan huishoudens met algemene bijstand.
- Het onderbrengen van diverse regelingen bij een stadspas. Diverse gemeenten bieden inwoners met een laag inkomen een Stadspas waarmee zij gratis of tegen een gereduceerd tarief mee kunnen doen aan sport, culturele of recreatieve activiteiten. Enkele gemeenten brengen in het programma van de pas ook andere voorzieningen onder, zodat het recht op de pas automatisch ook recht geeft op deze voorzieningen. Bijvoorbeeld een tegoed voor kleding of schoolspullen voor kinderen of een tegoed voor peuteropvang.

3.1.3. Welke knelpunten ervaren gemeenten?

Gemeenten ervaren diverse knelpunten bij de uitvoering van inkomensondersteuning. We noemen de belangrijkste.

Gemeenten kunnen het niet-gebruik op individueel niveau niet goed bepalen

Gemeenten herkennen het vraagstuk van niet-gebruik van regelingen. Op diverse wijzen trachten zij het niet-gebruik van 'hun' uitkeringen en voorzieningen in beeld te krijgen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van eigen onderzoek zoals een lokale Armoedemonitor, CBS-gegevens, analyses van de toekenningen van de Energietoeslag (deze had immers een groot bereik), budget-analyses en soms bestandskoppeling. Dit geeft voor een aantal regelingen op macroniveau enig inzicht. Echter, gemeenten hebben geen goed zicht op de gemeentelijke regelingen waar een huishouden mogelijk recht op heeft (individueel niveau). Niet-gebruik is bovendien niet goed te bepalen voor regelingen die geen vaste doelgroep hebben en waarbij het "recht op" naast inkomen en vermogen afhankelijk is van meer situationele criteria, zoals bij de bijzondere bijstand het geval is. Gemeenten vragen zich dan ook af hoe het niet-gebruik van de bijzondere bijstand landelijk is bepaald in bepaalde onderzoeken.

Veel methodes die nu gebruikt (kunnen) worden, hebben een te beperkt effect

Een tweede knelpunt betreft het aanpakken van het niet-gebruik van regelingen bij de huishoudens die wel gebruik maken van een gemeentelijke uitkering of regeling, bijvoorbeeld de algemene bijstand. De inzet op algemene en persoonlijke communicatie, het aanbieden van een verkorte aanvraag of het sturen van voor ingevulde aanvraagformulieren blijken het niet-gebruik van deze groep niet geheel op te lossen. Het vergaand faciliteren van de aanvraag blijkt geen garantie voor het gebruik van een regeling. Op basis van de twee sessies schatten we in dat 30% tot 50% van de huishoudens die een voor-ingevuld aanvraagformulier ontvangen geen gebruik maakt van de aanvraag. Deel B van de uitvoeringstoets geeft hier mogelijk meer inzicht in.

VNG Realisatie
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

Ambtshalve verstrekken zou in bepaalde gevallen een oplossing kunnen zijn, maar dit mag nu nog niet

Diverse gemeenten geven aan dat ambtshalve verstrekken een aanzienlijk deel van het niet-gebruik kan wegnemen. Ambtshalve toekennen is volgens deze gemeenten goed mogelijk bij regelingen waarbij alleen gekeken wordt naar gegevens die al bekend zijn bij de gemeente en SUWI-partijen. Deze gemeenten ervaren de huidige wetgeving als knelpunt. De Participatiewet staat ambtshalve verstrekken immers niet toe.

Gemeenten kunnen de doelgroep die nog niet in beeld is nauwelijks bereiken

Het grootste knelpunt is volgens gemeenten het bereiken van de huishoudens die gemeenten vanuit hun wettelijke taken vanuit de Participatiewet, IOAW/IOAZ en Bbz nog niet in beeld hebben, maar die waarschijnlijk wel recht hebben op een gemeentelijke inkomensregeling. Gemeenten weten niet precies hoe deze groep eruitziet. Deels zijn het huishoudens met een inkomen uit loondienst, deels zijn het zzp'ers, gepensioneerden of huishoudens met een andere uitkering. Ondanks de Tozo regeling zijn zzp'ers bij gemeenten nog onvoldoende in beeld. Om het niet-gebruik bij deze groep weg te nemen ervaren gemeenten hun mogelijkheden als zeer beperkt. Alleen algemene communicatie is toegestaan.

Een expliciete grondslag voor het hergebruiken van gegevens ontbreekt

Tenslotte noemen we dat diverse gemeenten terughoudend zijn als het gaat om 'hergebruik van gegevens'. Impliciet is er, zeker binnen het regime van de Participatiewet, veel mogelijk. Echter omdat een expliciete grondslag ontbreekt zijn gemeenten voorzichtig.

3.2. Toekomstige situatie

De Wet SUWI regelt de inrichting en organisatie van de uitvoering van de sociale zekerheid, zoals algemene taken en aansturing van UWV en de SVB, de gegevensuitwisseling en de wijze waarop UWV, SVB en gemeenten samenwerken. In het wetsvoorstel Proactieve dienstverlening SZW wordt de toepassing van proactieve dienstverlening met betrekking tot inkomensondersteuning door gemeenten, het UWV en de SVB in de Wet SUWI geregeld en als extra wettelijke bevoegdheid toegevoegd. Hiermee mogen gemeenten, het UWV en de SVB (gezamenlijk) onderzoeken wie een onbenut recht op een uitkering of voorziening heeft. Proactieve dienstverlening vindt plaats voordat iemand een aanvraag voor een uitkering of voorziening heeft gedaan. Hiertoe kunnen gemeenten (en het UWV en de SVB) gebruikmaken van eigen gegevens en elkaars gegevens. Vervolgens kunnen zij deze mensen hierover persoonlijk informeren. Om de uitkering of voorziening te krijgen, moeten huishoudens hiervoor nog wel zelf een aanvraag doen bij de gemeente, het UWV of de

VNG Realisatie
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

SVB. Zij kunnen vervolgens op verschillende manieren geholpen worden bij het doen van die aanvraag:

- Gemeenten (en UWV en SVB) krijgen de expliciete bevoegdheid om vóór de aanvraag van een uitkering of voorziening gericht met (mogelijk) rechthebbenden contact te zoeken. Hoe zij hen benaderen is vormvrij.
- Gemeenten (en UWV en SVB) krijgen de expliciete bevoegdheid om hiertoe persoonsgegevens te verwerken teneinde één of meerdere personen of huishoudens te identificeren die mogelijk in aanmerking komen voor de uitkering of voorziening. De Suwi-partijen kunnen hiertoe hun eigen administratie en elkaars administratie gebruiken. In de lagere regelgeving worden regels gesteld over het onderling verstrekken van de gegevens die noodzakelijk zijn voor proactieve dienstverlening.

Scope

Dit wetsvoorstel beoogt in ieder geval het toepassen van proactieve dienstverlening voor de inkomensregelingen die vallen onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Voor gemeenten betreft dit uitkeringen en voorzieningen op grond van de Participatiewet, het Bijstandsbesluit Zelfstandigen (Bbz), de Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ). Uit de lagere regelgeving die later dit jaar volgt zal blijken voor welke uitkeringen en voorzieningen gemeenten, UWV en SVB proactieve dienstverlening kunnen toepassen en welke vormen daarbij mogelijk zijn.

Verder creëert het wetsvoorstel de bevoegdheid tot proactieve dienstverlening alleen voor de SUWI-partijen. Dat betekent dat alleen de SUWI-partijen elkaars gegevens mogen gebruiken om personen te identificeren die geen aanspraak maken op een uitkering of voorziening, terwijl zij er (waarschijnlijk) wel recht op hebben. Het wetsvoorstel biedt wel de optie om in de lagere regelgeving op te nemen dat andere (eventueel private) partijen gegevens aan de SUWI-partijen met toestemming van de klant van die partij kunnen verstrekken, zodat SUWI-partijen deze huishoudens kunnen informeren over uitkeringen en voorzieningen van derde partijen.

Dit wetsvoorstel regelt geen ambtshalve toekenning van uitkeringen of voorzieningen. Dit voorstel maakt niet mogelijk dat uitkeringen of voorzieningen automatisch worden toegekend. Het indienen van een aanvraag blijft een voorwaarde om van een regeling gebruik te kunnen maken.

Kan-bepaling

Gemeenten krijgen de bevoegdheid proactieve dienstverlening toe te passen voor de uitkeringen en voorzieningen die zij bieden in het kader van inkomensondersteuning. De wettelijke bepalingen

VNG Realisatie
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

over proactieve dienstverlening houden een discretionaire bevoegdheid in, geen verplichting; proactieve dienstverlening is dus als een zogeheten kan-bepaling geformuleerd.

Als gemeenten gebruik maken van deze bevoegdheid dienen zij samen te werken met UWV en SZV om proactieve dienstverlening toe te passen. Hoe deze samenwerking eruitziet, wordt nader vormgegeven in de lagere regelgeving. Hierbij gaat het onder andere over de inrichting en financiering van een gezamenlijk fysiek en digitaal loket.

3.2.1. In hoeverre worden de huidige knelpunten opgelost door het wetsvoorstel?

In deze paragraaf wordt teruggegrepen op de knelpunten die in paragraaf 3.1.3 benoemd zijn. Gekeken wordt in hoeverre deze knelpunten opgelost worden door het huidige wetsvoorstel.

Wens voor een brede verkenning

Uit de sessies met gemeenten blijkt de behoefte te bestaan om een brede toepassing van proactieve dienstverlening te verkennen. Gemeenten vinden dat proactieve dienstverlening in ieder geval toepasbaar moet zijn op de uitkeringen en voorzieningen die zij op basis van landelijke wetten en regelingen uitvoeren en de uitkeringen en voorzieningen van het gemeentelijke minimabeleid of armoedebeleid. Daarnaast bleek tijdens de sessies bij de meeste gemeenten de wens om proactieve dienstverlening te kunnen verkennen bij inkomensondersteuning van (gesubsidieerde) ketenpartners en gemeentelijke voorzieningen vanuit andere wettelijke kaders binnen het sociaal domein zoals de Wmo en de Jeugdwet.

De deelnemers van de twee sessies vinden dat er wettelijk meer mogelijk moet zijn om op individueel niveau het niet-gebruik van een uitkering of voorziening te kunnen onderzoeken. Met name van belang zijn voldoende analysemogelijkheden naar huishoudens die mogelijk recht hebben op een gemeentelijke voorziening, maar daar nu nog geen gebruik van maken en nog niet bij de gemeente in beeld zijn.

Gemeenten vinden het belangrijk dat het wetsvoorstel alle mogelijkheden en ontwikkelingen mogelijk maakt die bijdragen aan het faciliteren van een eenvoudig gebruik van de uitkeringen en voorzieningen als huishoudens daar recht op hebben. Naast cliëntondersteuning en het vooraf invullen van gemeentelijke aanvraagformulieren denken gemeenten aan de ontwikkeling van een geautomatiseerd proces waarbij regelingen in één keer kunnen worden aangevraagd en het ambtshalve verstrekken van voorzieningen waar dat mogelijk is.

VNG Realisatie
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

Inwoners die al gebruik maken van een gemeentelijke inkomensregeling

Wetsvoorstel geeft comfort voor proactief handelen binnen de Participatiewet

Hoewel er binnen de taken van de Participatiewet impliciet wel mogelijkheden zijn voor proactieve dienstverlening, geeft dit wetsvoorstel gemeenten het comfort om proactieve dienstverlening ook meer toe te passen bij huishoudens die al gebruik maken van bijvoorbeeld de algemene bijstand, bijzondere bijstand of gemeentelijke armoederegelingen. De verwachting is dat de expliciete grondslag eventuele terughoudendheid voor proactieve dienstverlening voor deze huishoudens zal wegnemen.

Wel wijzen gemeenten erop dat niet alle gemeentelijke armoederegelingen onder de Participatiewet vallen. Zo zijn er gemeenten die een stadspas voor mensen met een laag inkomen geregeld hebben vanuit de Gemeentewet. Gemeenten geven aan dat het belangrijk is dat ook in dat geval interne gegevensuitwisseling en proactieve dienstverlening wettelijk mogelijk wordt.

Ook wijzen enkele gemeenten erop dat voor enkele gemeentelijke inkomensregelingen, afhankelijk van het gemeentelijk beleid, ook Wmo-gegevens nodig zijn om proactief vast te stellen of iemand hier recht op heeft. Als voorbeeld wordt genoemd de regeling Tegemoetkoming Meerkosten voor Chronisch zieken waar, afhankelijk van de gemeente, alleen aanspraak op gemaakt kan worden in het geval ook gebruik gemaakt wordt van een Wmo-voorziening (rolstoel, vervoerspas, aanvullend vervoer). Het wetsvoorstel biedt geen grondslag voor proactieve dienstverlening in deze situatie.

Onvoldoende grondslag voor een brede toepassing van proactieve dienstverlening

Het wetsvoorstel regelt niet dat gemeenten gegevens van huishoudens die gebruik maken van een gemeentelijke inkomensregeling waar de consulent schulden constateert (bij de toetsing of later in het proces) proactief kunnen uitwisselen in het kader van vroegsignalering. Uitwisseling van gegevens is wel toegestaan als de inwoner toegang krijgt tot schuldhulpverlening van de gemeente en de hulp accepteert.

Het wetsvoorstel regelt niet dat gemeenten gegevens van huishoudens die gebruik maken van een gemeentelijke inkomensregeling proactief kunnen uitwisselen voor regelingen of voorzieningen die onder de Wmo of Jeugdwet vallen.

Het wetsvoorstel regelt niet dat gemeenten gegevens van huishoudens die gebruik maken van een gemeentelijke inkomensregeling kunnen uitwisselen met gesubsidieerde ketenpartners zoals de Voedselbank en Stichting Leergeld om zo het niet-gebruik van deze voorzieningen te verminderen. Deze uitwisseling is en blijft niet toegestaan.

VNG Realisatie
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

Het wetsvoorstel maakt het niet mogelijk dat de gemeente gegevens uitwisselt met de Belastingdienst of Dienst Toeslagen, om op basis hiervan proactieve dienstverlening in te zetten.

Inwoners die nog geen gebruik maken van een gemeentelijke inkomensregeling

De grootste uitdaging voor gemeenten zijn huishoudens die potentieel in aanmerking komen voor een gemeentelijke inkomensregeling maar nog niet in beeld zijn. Met name hier zou proactieve dienstverlening volgens gemeenten maximaal moeten kunnen bijdragen aan het terugdringen van niet-gebruik.

Wetsvoorstel geeft meer mogelijkheden binnen de Participatiewet

Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat als iemand zich meldt bij de gemeente voor een inkomensregeling, bijvoorbeeld de algemene bijstand, direct ook te toetsen op het recht op alle andere gemeentelijke inkomensregelingen. Gemeenten zien dit als winst.

Mogelijkheden voor intern onderzoek onvoldoende expliciet geregeld

Gemeenten geven aan dat zij in eerste instantie intern onderzoek willen kunnen doen om deze huishoudens te kunnen identificeren. Zij merken op dat dit wetsvoorstel nog onvoldoende duidelijk maakt wat er mogelijk wordt voor wat betreft interne gegevensuitwisseling. Is het straks toegestaan dat de gemeente proactief onderzoek doet bij huishoudens die nu al gebruik maken van een voorziening op basis van de Gemeentewet, de Wet Gemeentelijke Schulddienstverlening of de Jeugdwet? En mogen gemeenten informatie gebruiken van andere afdelingen buiten het sociaal domein? Gemeenten vinden het belangrijk dat ook deze interne uitwisseling expliciet mogelijk wordt gemaakt.

Gebruik gegevens van gesubsidieerde ketenpartners niet toegestaan

Het wetsvoorstel biedt geen grondslag voor het gebruik van persoonsgegevens die bekend zijn bij de gesubsidieerde ketenpartners zoals Stichting Leergeld en de Voedselbank om de huishoudens in beeld te krijgen die geen gebruik maken van een gemeentelijke uitkering of voorziening.

Uitwisseling UWV en SVB is mogelijk te smal

Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk deze huishoudens deels te identificeren op basis van de administraties van het UWV en de SVB. Gemeenten vinden dat winst en verwachten dat dit extra bereik zal opleveren. Gemeenten verwachten overigens dat uitwisseling vooral van UWV en SVB richting gemeenten zal plaatsvinden en minder andersom omdat de uitkeringen van het UWV en SVB voorliggend zijn op de gemeentelijke inkomensregelingen en zij nu al hierop toetsen.

VNG Realisatie
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

Gemeenten merken echter op dat dat de grondslag voor gegevensuitwisseling tussen de SUWI-partijen mogelijk te smal is om de huishoudens die nog geen gebruik maken van een gemeentelijke inkomensregeling voldoende te kunnen identificeren. Zij verwachten dat een deel van hen ook niet bekend is bij het UWV en/of de SVB. Bijna alle gemeenten gaven tijdens de sessies aan dat aanvullende gegevens nodig zijn van de Belastingdienst om de groep die niet bekend is in beeld te krijgen. Een eerste beeld is dat het in ieder geval gaat om het inkomen van het fiscale huishouden over kalenderjaar T-1 en T-2 en het vermogen van het huishouden (van de aanvrager samen met fiscale partner of mede-ouder van kinderen op hetzelfde adres). Deel B van de uitvoeringstoets zal scherper in beeld moeten brengen welke aanvullende informatie nodig is.

Daarnaast vinden gemeenten het belangrijk dat duidelijk wordt of er aanvullende informatie nodig is van DUO (aanvullend op de gegevens die al bekend zijn bij het Inlichtingenbureau/Jongeren in Beeld) om ook jongeren op een effectieve manier proactief te kunnen benaderen.

Ambtshalve verstrekken

Diverse gemeenten geven aan dat naast proactief informeren ook ambtshalve verstrekken bij bepaalde voorzieningen heel goed mogelijk is en dat dit, daar waar het kan, sterk kan helpen om het niet-gebruik te verminderen. Zij wijzen erop dat proactieve dienstverlening volgens het huidige wetsvoorstel wel kan bijdragen aan het terugdringen van niet-bereik maar het zeker niet geheel zal wegnemen. Zoals eerder opgemerkt, ervaren gemeenten dat persoonlijke informatie en het vergaand faciliteren van de aanvraag geen garantie voor het gebruik van een regeling. Gemeenten vinden dat zij zouden moeten kunnen verkennen waar en in welke situaties ambtshalve verstrekken toegepast kan worden.

4. Impact voor gemeenten

Dit hoofdstuk geeft nadere toelichting op de impact van de bevoegdheid tot proactieve dienstverlening, zoals in het wetsvoorstel is omschreven. Hierbij is gekeken naar de impact op het primaire proces en de ondersteunende processen[4]. Omdat de lagere regelgeving nog niet bekend is, kon de impact in dit deel A van de uitvoeringstoets slechts globaal in beeld gebracht worden. In deel B zal de impact meer in details worden beschreven.

4.1. Primair proces

Gemeenten verwachten de nodige impact van proactieve dienstverlening op het huidige primair proces. Het betekent dat gemeenten een nieuw dienstverleningsproces moeten inrichten voorafgaand aan de huidige reguliere dienstverlening:

- Eenmalige check van de huishoudens die nu al gebruik maken van een gemeentelijke regeling op mogelijk recht hebben op andere gemeentelijke regelingen.
- Het direct proactief toetsen op 'alle' gemeentelijke inkomensregelingen bij een nieuwe aanvraag voor een van de regelingen.
- Het ontvangen van verzoeken van UWV en SVB voor toetsing en het proactief toetsen van deze huishoudens.
- Het proactief informeren: informeren van de huishoudens die op voorhand recht lijken te hebben op één of meerdere regelingen.
- UWV en SVB verzoeken om voor specifieke huishoudens na te gaan of zij mogelijk aanspraak kunnen maken op een regeling.

Met name de grotere gemeenten geven aan dat proactieve dienstverlening alleen uitvoerbaar is als het identificeren van inwoners die voor proactieve dienstverlening in aanmerking komen geautomatiseerd kan plaatsvinden. Dat vraagt nog een aanzienlijke investering (zie 'Informatie en ICT').

[4] Hierbij is gekeken naar de SCOPAFIJTH-elementen: Security (en privacy), Communicatie, Organisatie, Personeel, Administratieve organisatie, Financiën, Informatievoorziening, Juridisch, Technologie en Huisvesting. In deze notitie zijn deze elementen alleen beschrijven als deze relevant zijn.

VNG Realisatie
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

4.2. Organisatie

Proactieve dienstverlening vraagt in de huidige situatie op onderdelen een wijziging van de interne organisatie van gemeenten. In de huidige situatie is het afhandelen van aanvragen voor diverse inkomensregelingen ondergebracht bij verschillende teams. Voor proactieve dienstverlening zullen nadere werkafspraken nodig zijn over de taken en verantwoordelijkheden als het gaat om de bijkomende dienstverlening voorafgaand aan de reguliere dienstverlening. Hierbij gaat het om het integraal toetsen en het borgen dat inwoners één keer proactief worden benaderd, in plaats van dat zij worden uitgenodigd voor een aanvraag vanuit diverse teams.

Proactieve dienstverlening vraagt daarnaast de nodige investering in de samenwerking met UWV en SVB.

Werkafspraken gegevensuitwisseling

Er moeten goede afspraken worden gemaakt over het proces van gegevensuitwisseling en de organisatie ervan. Gemeenten vinden het bijvoorbeeld wenselijk dat als UWV en SVB signaleren dat iemand mogelijk recht heeft op een gemeentelijke uitkering of voorziening, zij de gemeente informeren en de nodige gegevens overdragen. De gemeente kan vervolgens contact opnemen met de inwoner. Dat is beter dan de persoon waarover het gaat te vragen naar de gemeente te gaan. Daarnaast geven enkele gemeenten aan dat nadere afspraken nodig zijn om nog beter een soepele en tijdige overgang te realiseren tussen WW en Bijstand.

Omdat informatie mogelijk van diverse bronnen moet komen, zijn goede afspraken nodig tussen de bronhouders: afspraken over het bestandsformaat, de inhoud, de periodiciteit, de actualiteit van de gegevens en de wijze waarop de gegevens worden aangeleverd. Dit zal moeten worden vastgelegd in een verwerkingsovereenkomst. Om te voorkomen dat de bronhouders UWV en SVB aparte afspraken moeten maken met iedere gemeente, is het wenselijk dat alle informatie voor gemeenten beschikbaar is op één locatie (IB/Suwinet/BKWI). In dat geval is slechts één procesafspraak nodig of is slechts sprake van uitbreiding op een al bestaande levering van data.

Diverse gemeenten wijzen er ook op dat het goed is te kijken naar de verschillende criteria die worden gehanteerd voor de toegang tot regelingen. Als voorbeeld wordt genoemd 'vermogen'. Daarvoor worden nu verschillende definities en grenswaarden gehanteerd. Het zou goed zijn deze gelijk te trekken.

Gezamenlijk loket en geautomatiseerd proces voor alle regelingen

Voor wat betreft het ontwikkelen van een gezamenlijk loket of een virtueel inkomstenloket (met één druk op de knop aanvragen én beoordelen) zijn gemeenten positief, zien zij kansen en achten zij

VNG Realisatie
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

deze ontwikkeling min of meer noodzakelijk voor een goede uitvoerbaarheid van gemeentelijke proactieve dienstverlening. Dit zou kunnen bijdragen aan een uitvoerbaar en efficiënt primair proces. Wel geven zij aan dat het ontwikkelen van dit soort faciliteiten nog heel veel tijd zal vragen. Vandaar dat zij oproepen om vast van start te gaan met zaken die relatief makkelijk te regelen zijn.

4.3. Beleid

Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven, houden de wettelijke bepalingen over proactieve dienstverlening een discretionaire bevoegdheid in (kan-bepaling). Gemeenten erkennen dat hiermee voor gemeenten meer flexibiliteit ontstaat, waarbij gemeenten (binnen de nader uit te werken regeling) zelf keuzes kunnen maken (welke regelingen, welke acties, welke vormen, welke gegevens).

Diverse gemeenten wijzen op de mogelijke negatieve impact die een kan-bepaling ook met zich meebrengt en vragen de minister dit goed mee te wegen.

- Afhankelijk van de beleidsruimte die gemeenten krijgen (die vooralsnog niet duidelijk is) zal een bepaalde mate van lokaal beleid ontwikkeld moeten worden. Het is belangrijk dat gemeenten over voldoende informatie beschikken om de juiste beleidskeuzes te kunnen maken.
- Er gaan mogelijk grote verschillen ontstaan tussen gemeenten, waarbij mogelijk gelijke gevallen ongelijk behandeld gaan worden. De keuzes die gemaakt gaan worden voor proactieve dienstverlening worden hiermee te veel afhankelijk van politieke kleur en beschikbare middelen, aldus sommige gemeenten.
- Vanuit het perspectief van UWV en SVB leidt de kan-bepaling mogelijk tot de onwenselijke situatie dat zij met diverse gemeenten verschillende werkafspraken moeten maken (afhankelijk van het gemeentelijke beleid). Ook kan de situatie zich voordoen dat in het geval dat een (te) groot deel van bestuursorganen (UWV dan wel gemeenten) binnen een Arbeidsmarktregio niet of slechts beperkt gebruik maken van hun discretionaire bevoegdheid, de benodigde onderlinge samenwerking onvoldoende vorm kan krijgen.

4.4. Personele impact

Proactieve dienstverlening zal extra werk opleveren en dus meer capaciteit vragen voorafgaand aan de huidige reguliere dienstverlening, namelijk het proactief toetsen en proactief informeren van huishoudens. Wanneer dit grotendeels geautomatiseerd kan plaatsvinden zal de impact op de benodigde capaciteit geringer zijn.

Proactieve dienstverlening leidt naar verwachting tot meer aanvragen. Dit vraagt meer van de reguliere dienstverlening: de extra aanvragen dienen nader getoetst te worden om te bepalen of

VNG Realisatie
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

deze huishoudens daadwerkelijk aanspraak kunnen kamen op de uitkering of voorziening. Ook zullen meer beschikkingen opgemaakt moeten worden. Proactieve dienstverlening leidt naar verwachting wel tot een lichtere toets en snellere afhandeling.

De personele impact kan beperkt worden door processen zoveel mogelijk te automatiseren. Ook het mogelijk maken van het ambtshalve verstrekken van bepaalde regelingen kan de personele impact beperken. Als gemeenten voor bepaalde regelingen ambtshalve kunnen verstrekken, dan hoeven gemeenten minder tijd te besteden aan contactmomenten en communicatie met de betreffende huishoudens.

4.5. Informatie en ICT

Goede ICT-ondersteuning is cruciaal om proactieve dienstverlening uitvoerbaar te maken, aldus gemeenten. Zowel als het gaat om het onderzoek doen naar huishoudens die in aanmerking komen voor proactieve dienstverlening als voor het informeren en het faciliteren van en laagdrempelige toegang.

Onderzoek en analyse

Zoals gezegd is ICT-ondersteuning cruciaal bij proactieve dienstverlening. Hier ligt een grote rol voor de softwareleveranciers, aangezien gemeenten dit zelf niet kunnen organiseren, zo blijkt uit de sessies. Mogelijk vraagt het ook veel van bronhouders, wanneer er specifieke gegevens nodig zijn van andere partijen. Ook dit moet goed ingericht worden.

Om dit goed in te kunnen regelen is een nadere analyse nodig waarin wordt vastgesteld welke gegevens echt nodig zijn om geautomatiseerde analyse voor alle regelingen mogelijk te maken en of deze gegevens straks ook daadwerkelijk (intern en extern) beschikbaar zijn voor onderlinge uitgewisseling. Gemeenten geven aan dat het belangrijk is dat de analyse zo doeltreffend mogelijk dient te zijn door gebruik te maken van zoveel mogelijk beschikbare gegevens om teleurstelling bij huishoudens te voorkomen. De lagere regelgeving moet meer duidelijkheid geven over wat er straks wel en niet mogelijk is.

Gemeenten verwachten dat (geautomatiseerde) proactieve dienstverlening bij het merendeel van de landelijke en gemeentelijke uitkeringen in principe goed mogelijk zal zijn omdat de belangrijkste gegevens hiertoe (het inkomen, het vermogen van huishoudens en de huishoudsituatie) aanwezig zijn in de systemen van de gemeentelijke sociale dienst of bij één van de SUWI-partijen. Zoals eerder is aangegeven zijn hierbij mogelijk extra gegevens van de Belastingdienst nodig (paragraaf 3.2.1). Ook in het kader van het kunnen inrichten van een geautomatiseerd proces is het belangrijk dat dit nader wordt bekeken en waar nodig geregeld.

VNG Realisatie
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

Gemeenten vragen aandacht voor inkomensregelingen waarvoor ook andere criteria gelden die niet beschikbaar zijn in de systemen van de gemeentelijke sociale dienst of een van de SUWI-partijen. In dat geval is proactieve dienstverlening op basis van de gegevens die wel bekend zijn bij de SUWI partijen onvoldoende doeltreffend. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het in paragraaf 3.2.1 genoemde voorbeeld van de regeling Tegemoetkoming Meerkosten voor Chronisch zieken. Afhankelijk van gemeentelijk beleid is een deel van de gegevens beschikbaar bij de Wmo-afdeling. Het wetsvoorstel biedt (mogelijk) geen grondslag voor het delen van gegevens. Een ander voorbeeld is de individuele bijzondere bijstand. Omdat toekenning hiervan in veel gevallen maatwerk is op basis van de persoonlijke situatie dan wel gegevens buiten het Suwi-domein en omdat de gemaakte kosten aantoonbaar en noodzakelijk dienen te zijn, komt deze voorziening waarschijnlijk niet in aanmerking voor proactieve dienstverlening (zie hoofdstuk 2). Hoe meer maatwerk, des te lastiger is proactieve dienstverlening.

Informeren en laagdrempelige toegang

Bij het informeren en faciliteren is goede ICT-ondersteuning ook van groot belang. Het voor-invullen van aanvraagformulieren draagt niet alleen bij aan de gebruiksvriendelijkheid voor inwoners, maar beperkt ook de impact voor gemeenten. Het is daarom van belang dat nader onderzocht wordt welke aanvraagformulieren, voor de regelingen en met de gegevens die in de lagere regelgeving opgenomen gaan worden, geautomatiseerd voor-ingevuld kunnen worden. Zodra de lagere regelgeving bekend is, kunnen softwareleveranciers hier ook een inschatting van maken, met bijbehorende planning en kostenraming.

Er zijn ook diverse plannen en initiatieven voor een gezamenlijk (fysiek en/of digitaal) loket van UWV, SVB en gemeenten. Het idee is hierbij om het proces van het informeren over en aanvragen van regelingen zover als mogelijk te automatiseren. Dit vraagt niet alleen om voldoende juridische grondslagen, maar ook om investeringen in organisatie en ICT. Gemeenten zien hier grote kansen, maar de wijze waarop dit uitgewerkt wordt is nog onduidelijk. Dit kan echter van grote invloed zijn op de mate van impact van dit wetsvoorstel: hoe meer processen geautomatiseerd kunnen worden, des te beperkte is de impact voor individuele gemeenten.

4.6. Financiële impact

Op basis van deel A van deze uitvoeringstoets kan geen kwantitatief beeld gegeven worden van de kosten of besparingen voor gemeenten die gepaard gaan met proactieve dienstverlening. Wel hebben de sessies een indruk gegeven van waar gemeenten extra kosten en besparingen verwachten. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen uitvoeringskosten en programmakosten.

Uitvoeringskosten

Proactieve dienstverlening heeft financiële gevolgen voor de gemeente. De impact op de uitvoeringskosten zal afhangen van de mate waarin het onderzoek dat nodig is om potentiële klanten te identificeren en het proactief informeren van huishoudens kan worden geautomatiseerd en de mate waarin hierin kan worden samengewerkt met het UWV en de SVB, ook in het kader van de ontwikkelingen van een gezamenlijk digitaal loket. Als proactieve dienstverlening grotendeels geautomatiseerd kan plaatsvinden, zullen de structurele meerkosten voor gemeenten te overzien zijn. Echter in dat geval gaan de kosten voor de baten uit (eenmalige investering in ICT, aanpassing werkprocessen en de organisatie ervan, instructie personeel en beleid).

Daarnaast zullen de kosten voor de *reguliere* dienstverlening van de gemeente (afhandelen van aanvragen en opstellen van beschikkingen) naar verwachting toenemen. Er zullen meer aanvragen moeten worden afgehandeld (een extra check is immers nodig). Dat kost meer tijd en leidt tot hogere kosten.

Programmakosten

Als proactieve dienstverlening leidt tot meer aanvragen en toekenningen zullen de programmakosten voor inkomensondersteuning voor gemeenten toenemen. Mogelijk leidt proactieve dienstverlening ook tot hogere kosten door meer inzet van re-integratievoorzieningen. Tegelijkertijd geven gemeenten aan dat proactieve dienstverlening mogelijk kan bijdragen aan minder armoedeproblematiek en minder problematische schulden en dus minder gemeentelijke kosten voor schulddienstverlening en zorg & welzijn. Gemeenten vinden het belangrijk dat goed gemonitord wordt of de programmabudgetten (BUIG-budget en Gemeentefonds) die zij ontvangen voor de uitvoering afdoende zijn om de eventuele meerkosten op te kunnen vangen.

4.7. Communicatie

In de Memorie van Toelichting geeft het ministerie van SZV aan dat proactieve dienstverlening van gemeenten specifieke aandacht vraagt als het gaat om de communicatie met inwoners. Ten eerste vraagt het structureel om algemene communicatie waarin de gemeente duidelijk aangeeft wat proactieve dienstverlening in de praktijk betekent. Daarnaast is belangrijk dat gemeenten inwoners en huishouders die mogelijk recht hebben op een voorziening proactief informeert op een manier die het meest bij (de situatie van) de betrokkene aansluit, zonder dat hierbij sprake is concrete toezeggingen, omdat het recht pas aan de hand van de aanvraag daadwerkelijk wordt beoordeeld. Het vraagt van gemeenten extra inzet om dit goed vorm te geven. Ook verwachten gemeenten dat het proactief informeren, afhankelijk van de wijze waarop dit wordt georganiseerd mogelijk leidt tot

VNG Realisatie
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

extra vragen van inwoners. Gemeenten dienen hierop te anticiperen bij de implementatie van proactieve dienstverlening in hun processen en organisatie.

4.8. Bezwaar en beroep

Proactief informeren van een inwoner over het mogelijk recht hebben op een gemeentelijke uitkering of voorziening is geen besluit in de zin van de Awb en gaat niet gepaard met een beschikking. Het indienen van een aanvraag bij de gemeente blijft een voorwaarde om eventueel aanspraak te kunnen maken op een uitkering of voorziening. Gemeenten zien het risico dat proactieve dienstverlening leidt tot teleurstelling en frustratie bij de inwoner in het geval uit de beoordeling van de aanvraag toch blijkt dat de inwoner geen recht heeft op de voorziening. Proactieve dienstverlening leidt daarom mogelijk tot meer klachten en meer bezwaar en eventueel beroep. Dat kost meer capaciteit en zal daarmee leiden tot hogere uitvoeringskosten. Ook dit is afhankelijk van de wijze waarop het wetsvoorstel nader uitgewerkt wordt in de lagere regelgeving en breder in de wijze waarop geïnvesteerd wordt in de organisatie en ICT. Ook heldere communicatie over wat proactieve dienstverlening wel en niet is en goed verwachtingenmanagement richting de doelgroep is cruciaal.

5. Conclusies

In dit hoofdstuk zijn de conclusies weergegeven door middel van de beantwoording van de onderzoeksvragen voor deze analyse.

5.1. Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de nieuwe regelgeving?

Het algemene beeld dat uit deze uitvoeringstoets naar voren komt is, dat gemeenten een wetsvoorstel voor proactieve dienstverlening verwelkomen. Veel gemeenten proberen in de huidige situatie al het niet-gebruik van regelingen terug te dringen door inwoners te wijzen op regelingen waar zij mogelijk recht op hebben. Zij lopen hierbij echter tegen (juridische) belemmeringen aan. Een wetsvoorstel dat de mogelijkheden voor het toepassen van proactieve dienstverlening vergroot is voor veel gemeenten dan ook wenselijk.

In het wetsvoorstel wordt het onderscheid gemaakt tussen drie aspecten van proactieve dienstverlening:

- Onderzoeken of iemand potentieel recht heeft op een regeling of voorziening waar men nog geen gebruik van maakt;
- Informeren van potentieel rechthebbenden over de regelingen of voorzieningen waar zijn waarschijnlijk recht op hebben;
- Faciliteren van het aanvraagproces.

Elk van deze aspecten betekent potentieel een wijziging in de werkwijze van gemeenten. Veel hangt hierbij echter af van de wijze waarop het wetsvoorstel concreet uitgewerkt wordt in de lagere regelgeving.

Met het huidige wetsvoorstel zien gemeenten mogelijkheden om proactieve dienstverlening breder te gaan toepassen. Hoewel veel details nog uitgewerkt moeten worden in de lagere regelgeving, lijkt het wetsvoorstel binnen de scope van de Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz en in de samenwerking met de andere SUWI-partijen nieuwe mogelijkheden te bieden.

5.2. Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?

De impact van het wetsvoorstel voor de gemeentelijke organisatie hangt voor een groot deel af van de wijze waarop het voorstel nader uitgewerkt wordt in lagere regelgeving. Een aantal aspecten is hierbij specifiek van belang:

- In het huidige wetsvoorstel wordt proactieve dienstverlening afgebakend tot de SUWI-partijen. Wanneer dit verbreed wordt tot ook andere partijen (waarvan veel gemeenten voorstander zijn, zie verder), dan heeft dit gevolgen voor de mate van impact van het wetsvoorstel. De breedte van de toepassing van proactieve dienstverlening neemt hierdoor weliswaar toe, maar het proces kan ook zorgvuldiger en potentieel ook meer geautomatiseerd ingericht worden.
- In het huidige wetsvoorstel wordt ambtshalve verstrekken nog niet mogelijk gemaakt. Als dit wel gebeurt, dan kan dit de impact voor gemeenten beperken. Bij ambtshalve verstrekken (in situaties waar dit mogelijk is) zijn namelijk minder handelingen van medewerkers nodig, waardoor de personele consequenties kleiner zijn.
- Proactieve dienstverlening vraagt veel aanpassingen op het gebied van ICT en gegevensuitwisseling. Hierop zal (eenmalig) geïnvesteerd moeten worden. Als processen echter verregaand geautomatiseerd kunnen worden, dan is de structurele impact voor gemeenten wel beperkter.
- Het wetsvoorstel biedt een juridische basis, maar zegt nog niets over de consequenties voor de organisatie en ICT. Deze twee componenten zijn cruciaal voor een goede inrichting van proactieve dienstverlening. Als hierop goed geïnvesteerd wordt, dan kan de structurele impact voor gemeenten beperkt worden.
- Het wetsvoorstel is nu als kan-bepaling geformuleerd. Dit biedt gemeenten de ruimte om eigen beleidskeuzes te maken, maar brengt potentieel ook meer uitvoeringsconsequenties met zich mee. Als gemeenten lokaal beleid moeten maken en werkprocessen moeten inrichten, dan is dit minder efficiënt dan wanneer er landelijk beleid en gestandaardiseerde (en geautomatiseerde) werkprocessen komen.

5.3. Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?

Op dit moment zijn gemeenten nog niet voldoende uitgerust om proactieve dienstverlening op een doeltreffende wijze uit te voeren. Hiervoor is allereerst de lagere regelgeving nodig, die concretere invulling geeft aan de wijze waarop proactieve dienstverlening toegepast kan gaan worden. Bovendien dient er naast het wetsvoorstel ook geïnvesteerd te worden in de aspecten rond organisatie en ICT die bij proactieve dienstverlening nodig zijn.

VNG Realisatie
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

5.3.1. Voor welke wet- en regelgeving en voorzieningen willen gemeenten proactieve dienstverlening toepassen en welke vormen van proactieve dienstverlening?

Gemeenten zouden graag zien dat het wetsvoorstel (en de lagere regelgeving) proactieve dienstverlening voor een breed scala aan regelingen en voorzieningen mogelijk maakt. Zeker voor regelingen en voorzieningen die gebaseerd zijn op enkelvoudige criteria (bijvoorbeeld de hoogte van iemands inkomen) is proactieve dienstverlening naar verwachting goed uitvoerbaar.

Qua vormen van proactieve dienstverlening geven gemeenten de voorkeur aan zoveel mogelijk geautomatiseerde processen. Dit vergroot de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel maakt het ambtshalve verstrekken van regelingen op dit moment niet mogelijk. Veel gemeenten zien dit als gemiste kans. Ambtshalve verstrekken is zeker niet bij alle regelingen mogelijk. Vooral wanneer een regeling gebaseerd is op meerdere en/of complexere criteria, is een uitgebreidere individuele toetsing nodig. Maar gemeenten zien mogelijkheden om vooral bij regelingen die gebaseerd zijn op enkelvoudige criteria (bijvoorbeeld alleen op de hoogte van inkomen) ambtshalve verstrekking mogelijk te maken. Het wetsvoorstel zou hiervoor dan wel de juridische mogelijkheid moeten creëren.

Ambtshalve verstrekken kan volgens gemeenten zowel bijdragen aan de effectiviteit als de efficiëntie van proactieve dienstverlening. Een aantal gemeenten heeft reeds ervaring opgedaan met het versturen van volledig voor-ingevulde aanvraagforumlieren naar huishoudens die recht hebben op een regeling waar zij nog geen gebruik van maken. Deze huishoudens hoeven het aanvraagformulier in dit geval alleen nog te ondertekenen en terug te sturen. Uit de ervaringscijfers van deze gemeenten blijkt dat tussen de 30 en 50 procent van de huishoudens hier geen gebruik van maakt. Dit betekent dat ambtshalve verstrekken een duidelijk effect kan hebben op de effectiviteit van proactieve dienstverlening.

Ook qua efficiëntie kan ambtshalve verstrekken voordelen opleveren. Als de benodigde gegevensset beschikbaar is en de gegevensuitwisseling goed ingericht is, kan dit proces grotendeels geautomatiseerd worden. Dit betekent dat er minder handelingen van medewerkers nodig zijn dan wanneer ambtshalve verstrekken niet mogelijk is. Medewerkers moeten dan immers nog contact opnemen met huishoudens, herinneringen sturen en de ingevulde formulieren in behandeling nemen. Ook hier is dus winst te behalen.

Gemeenten zouden om deze redenen graag zien dat het wetsvoorstel de juridische mogelijkheid biedt om ambtshalve te verstrekken. In combinatie hiermee is het belangrijk dat nader onderzocht wordt voor welke regelingen dit in de praktijk ook realiseerbaar is en wat hiervoor nodig is.

VNG Realisatie
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

5.3.2. Zijn gegevens nodig van andere organisaties dan UWV en SVB voor proactieve dienstverlening en welke gegevens?

Gemeenten zijn van mening dat de afbakening van het wetsvoorstel tot de SUWI-partijen te smal is. Hoewel UWV en SVB voor gemeenten belangrijke partijen zijn in het kader van proactieve dienstverlening, hebben gemeenten in bepaalde gevallen ook gegevens nodig van andere partijen om te kunnen bepalen of een huishouden mogelijk recht heeft op een regeling. Gemeenten noemen met name de Belastingdienst en DUO als belangrijke partijen meegenomen zouden moeten worden in dit wetsvoorstel.

Daarnaast is voor gemeenten onduidelijk welke interne gegevensuitwisseling mogelijk gemaakt wordt door dit wetsvoorstel. Gemeenten zouden ook graag gegevens uitwisselen tussen verschillende afdelingen binnen de gemeente. Met name waar de wettelijke grondslag voor de taken van deze afdelingen verschillend is, is het voor gemeenten onduidelijk wat hierin mogelijk is. Gemeenten noemen hierbij onder andere de Gemeentewet (waar bijvoorbeeld bepaalde onderdelen van gemeentelijke stadspassen onder hangen), de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, de Wmo en de Jeugdwet. Voor gemeenten is het wenselijk dat het wetsvoorstel duidelijkheid biedt over de mogelijkheden van interne gegevensuitwisseling en waar nodig de ontbrekende grondslagen hiervoor levert.

Ook de uitwisseling met andere derde partijen, bijvoorbeeld gesubsidieerde ketenpartners zoals Stichting Leergeld en de Voedselbank, is wenselijk om de huishoudens in beeld te krijgen die geen gebruik maken van een gemeentelijke uitkering of voorziening.

5.4. Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze wijziging van de regelgeving verbonden?

Op basis van deel A van deze uitvoeringstoets kan geen kwantitatief beeld gegeven worden van de kosten of besparingen voor gemeenten die gepaard gaan met proactieve dienstverlening. Wel hebben de sessies en indruk gegeven van waar gemeenten extra kosten en besparingen verwachten. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen uitvoeringskosten en programmakosten.

Uitvoeringskosten

Proactieve dienstverlening heeft financiële gevolgen voor de gemeente. De impact op de uitvoeringskosten zal afhangen van de mate waarin het onderzoek dat nodig is om potentiële klanten te identificeren en het proactief informeren van huishoudens kan worden geautomatiseerd en de mate waarin hierin kan worden samengewerkt met het UWV en de SVB, ook in het kader van de ontwikkelingen van een gezamenlijk digitaal loket. Als proactieve dienstverlening grotendeels

VNG Realisatie
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

geautomatiseerd kan plaatsvinden, zullen de structurele meerkosten voor gemeenten te overzien zijn. Echter in dat geval gaan de kosten voor de baten uit (eenmalige investering in ICT, aanpassing werkprocessen en de organisatie ervan, instructie personeel en beleid).

Daarnaast zullen de kosten voor de *reguliere* dienstverlening van de gemeente (afhandelen van aanvragen en opstellen van beschikkingen) naar verwachting toenemen. Er zullen meer aanvragen moeten worden afgehandeld (een extra check is immers nodig). Dat kost meer tijd en leidt tot hogere kosten.

Programmakosten

Als proactieve dienstverlening leidt tot meer aanvragen en toekenningen zullen de programmakosten voor inkomensondersteuning voor gemeenten toenemen. Mogelijk leidt proactieve dienstverlening ook tot hogere kosten door meer inzet van re-integratievoorzieningen. Tegelijkertijd geven gemeenten aan dat proactieve dienstverlening mogelijk kan bijdragen aan minder armoedeproblematiek en minder problematische schulden en dus minder gemeentelijke kosten voor schulddienstverlening en zorg & welzijn. Gemeenten vinden het belangrijk dat goed gemonitord wordt of de programmabudgetten (BUIG-budget en Gemeentefonds) die zij ontvangen voor de uitvoering afdoende zijn om de eventuele meerkosten op te kunnen vangen.

5.5. Wat zijn de verwachte effecten van de gewijzigde regelgeving?

Gemeenten verwachten dat proactieve dienstverlening kan helpen om het niet-gebruik van regelingen en voorzieningen te verkleinen. De mate waarin dit gebeurt hangt echter wel voor een deel af van de wijze waarop het wetsvoorstel verder uitgewerkt wordt in de lagere regelgeving en de manier waarop het (gezamenlijke) werkproces tussen de SUWI-partijen en de bijbehorende ICT-ondersteuning (zowel technisch als qua ontsluiting van gegevens uit verschillende bronnen) ingericht gaan worden.

Gemeenten verwachten dat het effect van het wetsvoorstel het duidelijkst zichtbaar zal zijn bij het deel van de doelgroep dat al bij één of meerdere van de SUWI-partijen in beeld is. Juist het deel van de doelgroep dat nog niet in beeld is, zal ook met dit wetsvoorstel moeilijk bereikt kunnen worden.

Ook het feit dat ambtshalve verstrekken in het huidige wetsvoorstel niet wordt toegestaan, kan volgens gemeenten de effectiviteit van het wetsvoorstel beperken. Een aantal gemeenten heeft de ervaring dat ook het werken met volledig voor-ingevulde aanvraagformulieren nog steeds het niet-

VNG Realisatie
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

gebruik slechts beperkt vermindert. Ambtshalve verstrekken kan in bepaalde gevallen naar verwachting helpen om de effectiviteit van het wetsvoorstel nog verder te vergroten.

Gemeenten wijzen ook op het belang van zorgvuldigheid in het toepassen van proactieve dienstverlening. Het dient zoveel mogelijk voorkomen te worden dat mensen proactief benaderd worden voor regelingen of voorzieningen waar zij bij nader inzien toch geen recht op blijken te hebben. Dit zou als effect kunnen hebben dat inwoners onnodig teleurgesteld worden en hun vertrouwen in de overheid verliezen.

Tot slot wijzen gemeenten op het effect van de kan-bepaling, zoals het wetsvoorstel nu geformuleerd is. Gemeenten zullen hierdoor verschillende keuzes maken ten aanzien van de wijze van proactieve dienstverlening. Deze verschillen tussen gemeenten kunnen tot onduidelijkheid voor inwoners leiden. Gemeenten vragen zich daarom af of een kan-bepaling wel passend is voor dit wetsvoorstel.

5.6. Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

Met betrekking tot de implementatie van het wetsvoorstel geven gemeenten enkele belangrijke randvoorwaarden en risico's mee.

Randvoorwaarden
Om het voorstel succesvol te kunnen implementeren moet voldaan zijn aan de volgende randvoorwaarden:

- Er zullen goede samenwerkingsafspraken gemaakt moeten worden tussen de verschillende partijen die gegevens gaan uitwisselen ten behoeve van proactieve dienstverlening. Met het huidige wetsvoorstel gaat het hierbij dus om UWV, SVB en gemeenten, maar mogelijk komen hier nog andere partijen bij. Het gaat hierbij om afspraken over de wijze van gegevensuitwisseling, de gezamenlijke werkprocessen en de wijze van onderlinge communicatie.
- Goede ICT-ondersteuning is cruciaal om proactieve dienstverlening goed uitvoerbaar te maken. Processen dienen zoveel mogelijk geautomatiseerd te worden. Dit beperkt de personele impact die dit wetsvoorstel heeft voor gemeenten. De softwareleveranciers spelen hierbij voor gemeenten een belangrijke rol. Op het moment dat de lagere regelgeving meer duidelijkheid biedt over de concrete mogelijkheden die de wet biedt, is het belangrijk om met de softwareleveranciers te kijken wat hierbij mogelijk en nodig is.

VNG Realisatie
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

- Om breed proactieve dienstverlening mogelijk te maken, is ook van belang dat definities en criteria zoveel mogelijk geüniformeerd worden. Wanneer definities van bijvoorbeeld begrippen als 'inkomen' of 'vermogen', of de gehanteerde grenswaarden, verschillen per regeling, dan bemoeilijkt dit het proces van proactieve dienstverlening.
- Met het oog op de implementatie van het wetsvoorstel wijzen gemeenten op het belang van voldoende tijd en middelen voor de inrichting van met name de organisatie en ICT. Het wetsvoorstel biedt een juridische basis, maar om daadwerkelijk tot uitvoering van proactieve dienstverlening over te gaan is het ook van belang dat voldoende geïnvesteerd wordt in het maken van samenwerkingsafspraken, het inrichten van werkprocessen en het ontwikkelen van goede ICT-ondersteuning.
- Gemeenten hechten daarbij ook belang aan een duidelijke planning, zodat zij weten wat wanneer van hen verwacht wordt. Sommige stappen zullen meer tijd vragen, maar andere stappen kunnen al wel sneller gezet worden (het 'laaghangend fruit'). Duidelijkheid hierover voor alle gemeenten en andere betrokken partijen is van groot belang. Landelijke coördinatie hierop is en blijft dan ook gewenst.

Risico's

Gemeenten zien enkele belangrijke uitvoeringsrisico's bij het wetsvoorstel zoals dat op dit moment geformuleerd is.

- De formulering van het wetsvoorstel als kan-bepaling heeft als risico dat er verschillen tussen gemeenten (blijven) bestaan. Dit is moeilijk uitlegbaar richting inwoners, maar belemmert ook de mogelijkheden om processen landelijk te standaardiseren en automatiseren.
- Wanneer proactieve dienstverlening onvoldoende zorgvuldig uitgevoerd wordt, kan dit tot verkeerde verwachtingen bij inwoners leiden. Dit vraagt om zorgvuldige communicatie richting inwoners.
- Het risico blijft bestaan dat juist de doelgroep die momenteel nog niet in beeld is bij gemeenten (en bij de andere SUWI-partijen) ook met dit wetsvoorstel niet bereikt wordt. Het niet-gebruik zal dus nog steeds slechts ten dele teruggedrongen worden.

Bijlage A: Gesprekspartners

Voor deze uitvoeringstoets zijn twee analysesessies gehouden met 29 medewerkers van 19 gemeenten en samenwerkingsverbanden. Deze organisaties vertegenwoordigen gemeenten van verschillende grootte en zijn ook qua ligging gevarieerd. In onderstaand overzicht staan de organisaties en de deelnemers.

Organisatie	Naam
Amsterdam	[redacted]
Beverwijk	[redacted]
Den Haag	[redacted]
Enschede	[redacted]
Goeree-Overflakkee	[redacted]
Gouda	[redacted]
Groningen	[redacted]
Het Hogeland	[redacted]
Hilversum	[redacted]
Hoeksche Waard	[redacted]
Nijmegen	[redacted]
Nissewaard	[redacted]
Sittard-Geleen	[redacted]
Stroomopwaarts (Maassluis, Vlaardingen, Schiedam)	[redacted]

VNG Realisatie
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

Organisatie	Naam
Tilburg	[redacted]
Utrecht	[redacted]
Venlo	[redacted]
Voorne aan Zee	[redacted]
Zwartewaterland	[redacted]

Begeleidingscommissie

Het proces van de uitvoeringstoets is begeleid door een begeleidingscommissie die samengesteld is vanuit de volgende organisaties:

Organisatie	Naam
Ministerie van SZW	[redacted]
Divosa	[redacted]
VNG	[redacted]
VNG Realisatie	[redacted]